

El Sistema de Protección Integral en la Provincia de Buenos Aires: definición de competencias y capacidades estatales para el gobierno de la infancia y adolescencia

María Florencia Goldstein
UBA, UDESA
florenciagoldstein@gmail.com

Resumen

Desde la incorporación de la Convención sobre los Derechos del Niño, nuestro país ha avanzado en la sanción de un conjunto de leyes destinadas a la niñez y adolescencia desde el enfoque de derechos. Se fue constituyendo así un “sistema” de protección de carácter integral que supone cambios institucionales en las burocracias estatales con competencia sobre la “protección” y la “atención” integral de los niños, niñas y adolescentes (NNA, en adelante) y pertenecientes a distintos niveles y poderes del estado -muchas veces superpuestos entre sí, tanto a nivel global, nacional y local, así como de índole judicial o administrativa-, así como también nuevas relaciones entre el Estado, la sociedad civil, las familias y los NNA.

Sin embargo, en el proceso de sanción de leyes no siempre se toma en consideración las concretas capacidades de estas burocracias ni los agentes institucionales que las implementan para poder generar las transformaciones requeridas que permitan la conformación del mencionado sistema.

Este trabajo constituye un primer aproximamiento al estudio de la delimitación competencias para el gobierno de las infancias y adolescencias entre de los diferentes actores que integran el Sistema de Protección Integral, tomando como estudio de caso la Provincia de Buenos Aires, cuya Ley de Protección Integral sancionada en 2005 definió no sólo nuevas competencias, sino también nuevos actores y nuevas modalidades de intervención en distintos niveles de gobierno, principalmente entre el órgano judicial y el administrativo, y al interior de este último, entre el provincial y municipal.

Introducción

La incorporación de la Convención sobre los Derechos del Niño a nuestra Constitución Nacional jugó un papel fundamental en la transformación de las formas de gestión y gobierno de la infancia y, sin duda, su efectivización e incorporación ha sido gracias a la

presencia de numerosos especialistas internacionales (consultores de UNICEF, abogados y activistas del movimiento de derechos humanos, etc.) y actores locales que buscaron la transformación de las llamadas formas “tradicionales” de intervención.

La Convención representó para los intelectuales y trabajadores del *campo* de la infancia el eje vertebrador de discursos y prácticas de “ampliación de ciudadanía”, respetuoso de los derechos del NNA, derechos jurídicamente sancionados y que por tanto presentan el carácter de exigibilidad frente al estado para su efectivo cumplimiento.

En este proceso, las nociones asociadas a los NNA se transformaron: la corriente inspirada en la Convención considera que los niños/as son “sujetos portadores de derechos específicos” con la capacidad suficiente de ejercerlos por sí mismos. Desde esta perspectiva, “disponer de un niño”, tal como se sostenía desde el paradigma del “sistema tutelar”, implica someterlo a una relación de poder que le niega la posibilidad de ejercer tales derechos. Se abre así un proceso global de revisión de estas categorías que terminan por constituir un discurso que opone radicalmente dos sistemas jurídicos: el *tutelar* y el *integral*. Y, directamente asociado a ello, el *judicial* y el *administrativo*.

La CDN representó un nuevo horizonte de trabajo y sentó las bases para la creación de nuevos dispositivos que deben ser analizados en relación al contexto histórico, social, económico en el que se torna visible y posible la institucionalización del discurso de los derechos del niño. Sandra Carli advierte que “[los] derechos de los niños como instrumento jurídico no pueden ser analizados exclusivamente desde el lugar que ocuparon en el terreno discursivo a lo largo de la década del 90, sino teniendo en cuenta los modos en que se cristalizaron y materializaron en los procesos internos de las instituciones de atención y en las tácticas y estrategias de las políticas públicas” (Carli, 2010:7).

Por tanto, la perspectiva metodológica propuesta en este trabajo, que pone en relación tanto las políticas como las instituciones y los actores intervinientes, resulta crucial para la comprensión de los alcances materiales de las políticas y de los modos en que las mismas instituciones se apropian o hacen uso de los enunciados políticos que configuran ese universo de problemas y referencias.

Desde esta perspectiva, analizaré el contexto de diseño e implementación del Sistema de Protección Integral en relación a la delimitación de competencias de los diferentes actores que integran el órgano administrativo a cargo de ejecutar las medidas de promoción y

protección de derechos, tomando como estudio de caso la Provincia de Buenos Aires.

(Re)Localización de los Sistemas de Protección Integral de Derechos

En Argentina, a finales de los años 80 y durante los 90, distintas organizaciones sociales y grupos académicos en defensa de los derechos de los niños propiciaron la derogación de las leyes destinadas a la minoridad (como la conocida Ley Agote de 1919), al tiempo que la producción teórica respecto al tema de la intervención jurídico-estatal sobre los “menores” estuvo fuertemente marcada por el debate que oponía el “Patronato” -como sinónimo del enfoque paternalista, coactivo, selectivo y discrecional- a la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) y a la denominada doctrina de la “Protección Integral” inspirada en ella (Villalta, 2008:82). En este sentido, el modo de presentar la cuestión social relativa a la infancia y sus derechos era presentada en términos dicotómicos, lo cual entendemos contribuía más a oscurecer que a iluminar sobre las distintas aristas, tensiones y debates que encierra esta temática (Villalta, 2010).

Estos dos “paradigmas”, por un lado, condensan sentidos hegemónicos sobre el “ser” niño, así como también sobre los deberes y obligaciones del estado, la familia y la sociedad en general; y por otro, definen formas de intervención consecuentes. En la esfera pública ambos se pensaron como radicalmente opuestos, siendo el segundo un intento de superación total del primero. Esta contraposición entre dos *matrices de significado*, en vez de ser asumida como algo dado o realmente existente, debe ser comprendida analíticamente. De esta forma, más que partir de la idea de “ruptura de paradigmas” en la gestión de la infancia, busco entender cómo se elabora esta retórica y se construyen prácticas de intervención consecuentes (Goldstein, 2014).

Tal como afirman Fonseca y Cardarello (2009), los “derechos humanos” en su forma abstracta y descontextualizada poco significan, mientras que su riqueza aflora si podemos dar cuenta de cómo esta noción es traducida en la práctica, insertándose en relaciones de poder forjadas en contextos históricos específicos y expresadas en categorías semánticas concretas.

Propongo comprender tanto el enfoque “paternalista y tutelar” como el “integral y de derechos” en tanto “frentes discursivos”, es decir como epistemologías, instituciones y prácticas que los sujetos políticos producen y que informan acerca de sus puntos

privilegiados de acción (Fonseca y Cardarello, 2009:220). De esta manera, busco enfatizar el carácter político e ideológico de estas “doctrinas”, y comprenderlas como fruto de las negociaciones y de las disputas existentes entre distintos grupos de interés que trabajan sobre un mismo tema (Goldstein, 2014).

El nuevo paradigma que implica nuevas relaciones de poder entre los actores estatales de distintos niveles del estado, de índole judicial y administrativa, así como también entre éstos y los propios NNA sujetos de derechos y, a su vez, con las familias y la sociedad civil en general, genera un nuevo nivel de complejidad en el proceso de toma de decisiones a la hora de implementar las políticas de promoción y protección de derechos. Esta complejidad es la que busca regularse mediante las leyes, decretos y reglamentaciones sancionadas para organizar y conformar el Sistema de Protección Integral.

Sin embargo, el proceso de institucionalización de un nuevo corpus normativo y, por consiguiente, de nuevas formas de gobierno, no resulta de una imposición lisa y llana de la normativa estipulada, sino que la gobernabilidad se construye a través de complejos procesos que incluyen disputas de sentido y estrategias de negociación entre los distintos actores (Goldstein, 2014).

El uso de la retórica de la ruptura fue muy eficaz a la hora de articular y legitimar a estos nuevos actores y nuevos espacios de intervención. En efecto, la Convención representó simbólicamente la ruptura con prácticas autoritarias y discrecionales en la administración de la infancia y adolescencia, oponiendo al “órgano judicial”, ligado a la tutela, a la discrecionalidad, con el “órgano administrativo”, asociado a la garantía de derechos y a una serie de principios como la universalidad, la igualdad y no discriminación, la indivisibilidad e interdependencia y participación, cuya aplicación supone no sólo cambios normativos sino también institucionales.

Sin embargo tal conceptualización no permite comprender las continuidades, rupturas y desafíos en la construcción de las nuevas formas de gobierno. Si seguimos pensando al Sistema de Protección de la Niñez y Adolescencia en términos de oposiciones (tutelar - integral; judicial – administrativo), no podremos analizar los desafíos en la construcción de políticas de carácter integral que pongan efectivamente el foco en la participación y escucha de la pluralidad de los niños, niñas y adolescentes para la efectiva garantía de sus derechos.

En este sentido, este trabajo propone avanzar en el análisis de las capacidades institucionales necesarias para lograr la implementación del Sistema de Protección Integral, a través del estudio de las disputas y reordenamientos entre dos actores centrales en la implementación de políticas de protección integral: el órgano de aplicación provincial y el municipal. Este análisis busca indagar a los actores involucrados, sus relaciones, las reglas e instituciones implicadas en la integración del Sistema de Protección de Derechos de niños, niñas y adolescentes en el ámbito de la provincia de Buenos Aires. En particular este trabajo se centra no en la oposición “judicial-administrativo” o “tutelar –integral”, sino en las negociaciones y disputas al interior del propio órgano administrativo a cargo de la implementación de la ley de Protección Integral en la Provincia de Buenos Aires.

Resulta importante destacar que este trabajo pone en foco en la implementación del Sistema de Protección Integral de Derechos de NNA enmarcado en la Ley 13298 que también regula el Régimen de Responsabilidad Penal Juvenil, al cual no se hará referencia, entendiendo que merece todo un estudio aparte tanto por los debates en torno al mismo, como por los actores que intervienen en dicho campo.

Por otra parte, cabe resaltar la particularidad del caso de la provincia de Buenos Aires por tratarse de una de las provincias con mayor densidad poblacional del país, y en especial por la alta conformación juvenil de dicha población y un alto grado de vulnerabilidad social especialmente en esta franja etaria. Asimismo, se trata de una provincia integrada por 135 municipios altamente dispares entre sí, que podemos sintetizar en los municipios del conurbano y del interior, así como también de carácter urbano y rural. En este contexto el nivel provincial atraviesa un significativo desafío al verse compelida a implementar de manera integral y descentralizada las políticas de promoción y protección de NNA.

Entendemos, siguiendo a Magistris, “que la particularidad que aporta la implementación del sistema de protección de derechos en esta provincia permitirá introducirnos en algunos aspectos del debate que gira alrededor de la inclusión del enfoque de derechos en el diseño actual de las políticas dirigidas a la infancia. Ello así en tanto se ponen en disputa, debate, apropiación y resignificación un sistema complejo, multívoco y heterogéneo de actores, capacidades, programas sociales, trayectorias y matrices de intervención, que ponen en tensión constante el proceso de institucionalización” (2011:3).

El (largo y sinuoso) proceso de diseño de la ley provincial de Protección Integral

En el ámbito de la Provincia de Buenos Aires, la sanción de Ley de Protección Integral devino de un largo y sinuoso proceso -tal como lo define Ana Laura López (2008)- que se desarrolló al interior de los tres poderes del estado –judicial, administrativo y legislativo- entre los años 2000 a 2007 principalmente, sin desconocer todo el impulso y debate que en paralelo sucedía al interior del campo académico y de las organizaciones sociales que pugnaban por incorporar los lineamientos de la CDN a la gestión de la infancia y adolescencia.

Sin embargo, este proceso se encuentra invisibilizado por la mayoría de los efectores del Sistema de Protección Integral, quienes sintetizan este cambio en el orden legislativo, del sistema tutelar al integral, con la sanción de la ley N° 13.298 en el año 2005 y su entrada en vigencia a partir del año 2007, consolidando la visión homogénea y cerrada de uno y otro de los paradigmas de gestión de la infancia, tal como se hizo referencia previamente.

En primer lugar cabe preguntarse qué sucedió en esos dos años entre la sanción de la ley 13.298 y su efectiva puesta en vigencia, así como también analizar sintéticamente cuál fue el contexto previo a la sanción de la presente ley.

La primer ley provincial que recogió los lineamientos de la CDN se sanciona en el año 2000, Ley 12.607 de “Protección Integral de los Derechos del Niño y el Joven”, aprobada por unanimidad por la legislatura bonaerense, pero que dos meses después es suspendida por una medida cautelar interpuesta por la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires (SCBA) en base al recurso de inconstitucionalidad presentado por el Procurador de la Suprema Corte, con lo cual la puesta en marcha de la flamante ley debió esperar dos años más, para luego ser nuevamente suspendida y finalmente derogada por la ley vigente 13.298 y sus modificatorias.

Al respecto, Lopez (2008) analiza las particularidades de este proceso y se pregunta “¿Qué resulta posible reconstruir con los siguientes elementos: 6 leyes, 6 años y medio y 4 pedidos de suspensión (3 efectivizados en medidas cautelares)?”. Recupero este interrogante en miras a resaltar la disputa de poder en la definición de competencias por la gestión de la infancia entre distintos actores involucrados: órgano judicial y el órgano administrativo en su nivel provincial y municipal.

La autora describe que transcurridos los dos años desde la aplicación de la medida

cautelar a la ley 12.607, en 2003 la SCBA declara la constitucionalidad de la misma ley y habilita su aplicación en el ámbito de la provincia. No obstante ello, 13 días después “la legislatura bonaerense (aquella que (...) con prácticamente los mismos legisladores en funciones, había sancionado dos años antes esa misma ley por unanimidad) suspendió nuevamente la entrada en vigencia de la ley 12.607, por considerar que no estaban dadas las condiciones (fundamentalmente financieras) para la compleja implementación que suponía este cambio normativo e institucional. Por ello, a través de la sanción de la ley 13.064 se suspende por 180 días la aplicación de la 12.607, lo cual conlleva, una vez más, al mantenimiento del decreto-ley de Patronato de Menores.” (2008:10).

Esta suspensión se prorroga en enero 2004 y es recién a fin de ese mismo año - específicamente en la última sesión del año el día 28 de diciembre y cuatro años después de la primer ley- cuando la legislatura bonaerense sanciona una nueva ley que deroga al Patronato y a la propia ley 12.607. Así “nace” la ley 13.298, “Ley de Promoción y Protección Integral de los Derechos de los Niños”, promulgada el 10/01/2005, Decreto reglamentario 66/05 del 14/01/05 y publicada en el BO 25090 del 27/01/05.

Sin embargo, transcurrido solo un mes de la sanción de la ley 13.298, y luego de un día de su entrada en vigencia, en Febrero de 2005, la Procuradora General de la SCBA presenta un nuevo pedido de suspensión, apelado por el Poder Ejecutivo. La SCBA decide “sostener la suspensión de la ley 13.298 (Res. 6) y llamar a una Audiencia Pública entre las partes, que nunca fue realizada, lo cual hace suponer que los desacuerdos entre el Ejecutivo y el Judicial fueron resueltos “a puertas cerradas”” (López, 2008:3).

El pedido de suspensión se fundamentaba en el “peligro de la implementación inmediata de la ley en cuanto no se hallaban *"garantizados los recaudos suficientes en orden a la participación especializada de organismos, personas y recursos técnicos y materiales indispensable"*, así como por la carencia de articulación entre ambos sistemas, destacando *"el veto parcial de la ley en orden a aspectos sustanciales de financiamiento que pueden comprometer aún más su operatividad"*. (López, 2008:13).

Frente a ello, el Ministerio de Desarrollo Humano sostenía que “el factor fundamental para obstaculizar la puesta en marcha de la nueva ley sería la “resistencia al cambio” que supone una transformación en la estructura del Patronato (López, 2008:14). Al respecto, López retoma el análisis político de Guemureman y Azacarte (2005) quienes resaltan que

en este contexto “(e)s evidente que la mera sanción de la ley 13.298 ha desatado una serie de conflictos y controversias entre distintos sectores que expresan diversos proyectos políticos en juego. La disputa por la puesta en marcha de la ley está atravesada por la pugna política en términos de hegemonía como escenario de fondo. Los principales actores involucrados en ella, el Gobierno y la Legislatura, desarrollaron una serie de acciones que arrastran enfrentamientos por asuntos de mayor alcance y proyección política”.

En paralelo, el Poder Ejecutivo provincial comienza a reglamentar la norma, implicando un claro signo de tensión en la disputa entre ambos poderes y promulga el Decreto 300/05 el 7/03/2005, designando al entonces Ministerio de Desarrollo Humano como autoridad de aplicación de la ley 13.298, que por entonces seguía suspendida. El decreto reglamentario recoge varias de las objeciones de la Procuración que no habían sido estipuladas en el anterior Decreto 66/05.

En este contexto además se sanciona la ley nacional de Protección Integral, específicamente el 28 de Septiembre de 2005, lo que implicó claramente un impulso para el avance de legislaciones provinciales en materia de infancia desde la perspectiva de la CDN.

A fines del 2006 se sanciona la ley provincial 13.634, complementaria a la ley 13.298 (aun suspendida), que deroga la ley provincial 10.067 de patronato, elimina los Tribunales de Menores y modifica la Ley Orgánica del Poder Judicial y la del Ministerio Público, también en la línea de dar mayores respuestas a las objeciones antepuestas en el marco de la medida cautelar.

Finalmente, es recién en Febrero de 2007, luego de dos años de suspensión y tan solo unos meses después de la sanción de la ley nacional, cuando la SCBA reconoce la constitucionalidad de la Ley 13.298, levanta la medida cautelar y “declara extinguida la controversia por abstracta”, decisión que, tan solo una semana después, es interpelada nuevamente por la Procuración General de la SCBA, cuyo recurso de revocatoria es rechazado por la misma SCBA, “dando fin a la Ley de Patronato de la Provincia de Buenos Aires e inaugurando, luego de este largo y sinuoso camino de controversias político-institucionales, una nueva etapa en el marco de los derechos de los niños, niñas y adolescentes bonaerenses; etapa que, no obstante, no seguirá exenta de problemas para su implementación” (López, 2008:4).

Como vemos a partir de este recorrido, la Ley de Protección Integral en la Provincia de

Buenos Aires, que si bien se ajustaba a los lineamientos de la Convención y era proclamada por todo un abanico de profesionales, académicos y activistas de los derechos de los NNyA en el ámbito académico y de la sociedad civil, fue impulsada sin el consenso político ni los acuerdos necesarios entre los principales actores en disputa en la redefinición de competencias para la gestión de la infancia y adolescencia, es especial, el poder judicial y el poder administrativo, tanto provincial como municipal.

Desde esta perspectiva, el Estado no puede ser caracterizado como un ente cosificado, con una racionalidad única que permea a todo el conjunto de aparatos que lo conforman y, por otra parte, escindido de los procesos sociales a los que da origen y los que al mismo tiempo moldean la propia acción estatal. Comprendo al estado como una relación social, una arena social donde se dirimen intereses contrapuestos propios de los distintos agentes sociales que ocupan los espacios burocráticos, así como de sujetos que desde la sociedad civil impulsan debates y reclamos al estado (Oszlak y O'Donnell, 1976).

El *campo* de las políticas públicas de Protección Integral destinadas a la niñez y adolescencia en la Provincia de Buenos Aires está configurado por un *entramado burocrático* muy amplio y variado, compuesto por diversos actores con competencia sobre la “protección” y la “atención” integral de los niños, niñas y adolescentes y pertenecientes a distintos niveles y poderes del estado –muchas veces superpuestos entre sí, de índole judicial o administrativa-, así como también por actores de la sociedad civil, las familias y propios los NNA.

Al delimitar primero este espacio de relaciones, tanto locales como globales entre agentes y organismos estatales y no gubernamentales, como un *campo* busco dar cuenta del carácter relacional del mismo, como “un campo de fuerzas, cuya necesidad se impone a los agentes que se han adentrado en él, y como un campo de luchas dentro del cual los agentes se enfrentan, con medios y fines diferenciados según su posición, en la estructura del campo de fuerzas, contribuyendo de este modo a conservar o a transformar la estructura” (Bourdieu; 1997: 49). Esta red de relaciones de fuerza, en las que los actores ocupan una posición en una jerarquía determinada, y sufren y producen efectos unos sobre otros dentro de estas relaciones, está históricamente situada, y por lo tanto es dinámica y cambiante (Bourdieu y Wacquant, 1995).

La incorporación del enfoque de derechos a la normativa provincial implicó no sólo su

reconocimiento conceptual como vimos anteriormente, sino también la creación de un nuevo modelo operativo asociado a éste, que implica necesariamente un cambio en las relaciones de poder al interior del campo de la infancia y adolescencia.

La ley N° 13.298 define en su art. 14 al “Sistema de Promoción y Protección Integral de los Derechos de los Niños” como “un conjunto de organismos, entidades y servicios que formulan, coordinan, orientan, supervisan, ejecutan y controlan las políticas, programas y acciones, en el ámbito provincial y municipal, destinados a promover, prevenir, asistir, proteger, resguardar y restablecer los derechos de los niños, así como establecer los medios a través de los cuales se asegure el efectivo goce de los derechos y garantías reconocidos en la Constitución Nacional, la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, la Convención sobre los Derechos del Niño, y demás tratados de Derechos Humanos ratificados por el Estado Argentino”.

En este marco, se constituye un sistema compuesto por una serie de actores diferenciados de distinto orden que deberá funcionar “a través de acciones intersectoriales desarrolladas por entes del sector público, de carácter central o desconcentrado, y por entes del sector privado” (Ley 13.298, art. 14). A la vez, este sistema deberá contar con políticas y programas específicos para la promoción y protección de derechos; organismos administrativos y judiciales; recursos económicos; procedimiento; y medidas de protección de derechos para el cumplimiento efectivo de la máxima satisfacción integral y simultánea de los derechos de los NNA.

Este mismo artículo es reglamentado por el Decreto 300/05 en el cual se define a las entidades integrantes del SPPD, los cuales deberán prestar atención prioritaria a la promoción y protección de los derechos de los NNA, aun cuando su incumbencia o competencia no sea exclusiva para esa franja de la población, postulado que avanza en la caracterización del principio de corresponsabilidad. Siguiendo a Stuchlik “para la efectivización de los derechos de los niños, deben intervenir varias áreas de gobierno y establecer nuevas relaciones entre sí, de manera de superar la fragmentación y dar lugar a los principios de integralidad e interdependencia” (2015:8).

Por cuanto a las políticas de promoción y protección integral de derechos en particular, la ley 13.298 las define como el “conjunto de orientaciones y directrices de carácter público dictadas por los órganos competentes, a fin de guiar las acciones dirigidas a asegurar los

derechos y garantías de los niños”. A su vez, ordena su implementación mediante una “concertación de acciones de la Provincia, los municipios y las organizaciones de atención a la niñez, tendientes a lograr la vigencia y el disfrute pleno de los derechos y garantías de los niños”, lo que implica a su vez una desconcentración de dichas acciones en el ámbito municipal, con participación activa también de las organizaciones no gubernamentales (art. 15).

El Decreto 300/05 también avanza en la caracterización del principio de desconcentración de acciones, definiéndolo como “las transferencias de recursos y competencias de promoción, protección y reestablecimiento de derechos desde el nivel central provincial hacia las Regiones (art. 16, inc. 12 de la Ley), y Servicios Locales de Protección de Derechos (art. 18 de la Ley) que se creen en cada uno de los municipios”.

Un elemento sustantivo en la definición de competencias en el marco del SPPD es que la desconcentración de acciones del nivel provincial al municipal corresponde con una invitación a los municipios a celebrar un convenio de adhesión con el gobierno provincial y conformar sus Servicios Locales. Este punto representa una diferencia sustancial con la ley 12.061 la cual estipulaba como obligatorio el traspaso de la protección de la infancia a los municipios, no supeditando esta acción a la voluntad política.

Al respecto, López señala que “(q)uizás allí se encuentra una de las claves explicativas de la elaboración de una nueva ley de infancia (la 13.298) técnicamente más débil que su antecesora (12.061)” (2008:12). Asimismo destaca que una de las observaciones realizada en el marco de la sanción de la ley 13.298 refería a que “los municipios asumirían en forma gradual las obligaciones establecidas por la ley y en la medida en que el ejecutivo asigne los fondos necesarios” (2008:11).

Este último punto es central a la hora de pensar los desafíos actuales en la implementación del SPPD en la Provincia de Buenos Aires, dado que durante los últimos años se ha avanzado más –aunque con muchos vaivenes y en forma desigual- en la descentralización de competencias administrativas, pero no así presupuestarias. A su vez, la descentralización administrativa generó dificultades en la concertación de políticas públicas destinadas a la infancia y adolescencia a nivel provincial, preponderando la heterogeneidad de procedimientos de intervención y recursos asignados entre los distintos órganos administrativos tanto municipales entre sí, como entre éstos y los propios órganos

administrativos descentralizados del nivel provincial y respecto también del nivel central provincial, es decir, respecto de la autoridad de aplicación de la ley 13.298, actualmente en cabeza del Organismo Provincial de la Niñez y Adolescencia, organismo dependiente a su vez del Ministerio de Desarrollo Social.

Los principios de concertación de políticas y desconcentración de competencias

Tal como sostiene Stuchlik, en nuestro país desde la incorporación de la Convención a la Constitución Nacional se han ido sancionando un conjunto de leyes con enfoque de derechos que, “obedeciendo a la multidimensionalidad de los derechos, propician la creación de sistemas de protección de carácter integral, que suponen cambios institucionales en la administración a fin de lograr su gobernabilidad. Sin embargo, estas leyes no siempre toman en cuenta las concretas capacidades de la administración para poder generar las transformaciones requeridas que permitan la implementación de los mencionados sistemas” (2015:6).

La ley 13.298 estipula un SPPD de carácter integral, basado en el principio de corresponsabilidad entre todos los actores del estado, así como también en su relación con las familias, la sociedad civil y entidades de carácter público y privado. Principalmente avanza en la des-judicialización de las problemáticas de índole social-asistencial de los NNA, transfiriéndole la competencia primaria en la promoción, protección y restitución de los derechos vulnerados en primer lugar a las familias, la cual debe ser prioritariamente acompañada por el estado y, en particular, por los organismos técnicos-administrativos creados especialmente para ello, cuya función central es la de “facilitar que el niño que tenga amenazados o violados sus derechos, pueda acceder a los programas y planes disponibles en su comunidad” (Ley 13.298, art. 18). Dichos organismos son los denominados Servicios Locales de Protección de Derechos (SLPD, en adelante) que revisten una fuerte impronta territorial y comunitaria, cuyas estrategias e intervenciones deben ser de carácter inter-sectorial.

La conformación de los SLPD como entidades descentralizadas con competencia en el diseño de estrategias y acciones de promoción y protección de derechos a nivel local responde en gran medida a la voluntad política de los distintos municipios en adherir al SPPD, con el consecuente traspaso de competencias administrativas, pero no así

financieras, dado que el financiamiento del sistema se encuentra ligado por ley al Fondo de Fortalecimiento de Programas Sociales (FFPS, en adelante) que reciben todos los municipios por igual.

En la actualidad, ya son 130 –del total de 135 que integran el territorio bonaerense- los municipios que han adherido a la Ley 13.298, habiéndose adherido en 2016 6 municipios nuevos y restando únicamente 5, de los cuales 3 son del conurbano bonaerense y 2 de muy pequeña escala, lo cual les implica para éstos una inversión muy significativa de recursos de acuerdo a los requerimientos normativos que no tienen correlato con la cantidad de casos que abordarían ni con el financiamiento que reciben por el FFPS.

Cabe realizar un apartado aparte para analizar la particularidad del financiamiento del SPPD para entender por qué una de las disputas a la hora de sancionar la Ley 13.298 fue justamente el traspaso gradual de competencias entre nivel provincial y municipal en la medida que se asignaran los recursos necesarios. El Decreto 300/05 avanzó en este aspecto respecto de la ley en tanto que en la letra de la 13.298, se vinculaba el financiamiento del nuevo sistema con la ejecución de una partida específica a nivel provincial (Art. 17, Ley 13.298), pero sin definir su proporción respecto del Presupuesto General de la Provincia de Buenos Aires ni tampoco su modalidad de ejecución. Ante este vacío, objetado como se vio anteriormente por la Procuración, el Decreto 300/05 asocia este financiamiento al Fondo de Fortalecimiento de Programas Sociales modificado por la ley 13.163 en 2004, previo a la sanción de la ley 13.298.

El FFPS es un recurso financiero, que se complementa con otros fondos que transfiere la provincia, que reciben todos los municipios en base a un índice que se calcula a partir de un conjunto de indicadores, entre ellos y como más importante el nivel de NBI de cada distrito. De acuerdo al Decreto Reglamentario 609/04 de la ley 13.163, se establece que los recursos deben ser asignados a los servicios de asistencia social que deben atender los Municipios vinculados a la asistencia alimentaria y/o familiar u otros programas de asistencia social. Ahora bien, posteriormente con la sanción de la Ley 13.298, el Decreto 300/05 establece a través del art. 17 que, a los efectos de garantizar el funcionamiento permanente del sistema, se destinará al menos el 50% del Fondo de Fortalecimiento de Programas Sociales, que creó la ley 13.163 y dec. 609/04 para el año en curso. En cada ejercicio fiscal se determinará el monto asignado y el Ministerio de Desarrollo Humano

podrá mediante convenios con los municipios transferir dichos recursos de acuerdo a un índice de distribución que elaborará teniendo en cuenta la población y necesidades de cada municipio.

En el mismo convenio que firman cada Municipio con la Autoridad de Aplicación Provincial, se enfatiza también en el compromiso del Municipio en financiar la conformación del Servicio Local, lo cual implica una especificidad mayor en la reglamentación de la aplicación de los fondos transferidos.

Se supone entonces que luego de esta reforma los municipios que no lo hagan deberían dejar de recibir dichos fondos. Sin embargo, como se señaló anteriormente, aun a más de 10 años de sanción de la ley 13.298 y de su efectiva implementación, existen municipios que no han adherido a la misma y no se le ha desafectado ninguna de estas partidas ni tampoco se ha auditado si tales fondos son efectivamente utilizados para el financiamiento del SLPD.

Asimismo resulta muy desigual el monto transferido a cada municipio en tanto se rige por una serie de criterios (principalmente el Índice de Vulnerabilidad Social y la cantidad poblacional de cada municipio) que sesgan las transferencias a favor de los municipios del Conurbano.

Cabe preguntarse entonces si este fondo, en tanto nuevo mecanismo de transferencia de recursos del gobierno provincial al municipal destinado a políticas de infancia y adolescencia, implica un proceso de descentralización tal como propone la Ley 13.298, íntimamente relacionado con las reales posibilidades de la implementación del SPPD en cuanto a un abordaje integral, territorial e interinstitucional.

Retomando nuevamente la relación -difusa y compleja- entre el principio de concertación y desconcentración entre el nivel provincial y municipal, se observa que la misma presenta características muy heterogéneas en la práctica concreta, atravesada por múltiples factores. Entre ellos cabe destacar no sólo el financiero, sino también el político, institucional, social e histórico.

Mientras algunos municipios han creado sus Servicios Locales como dispositivos nuevos, con recursos humanos especializados, con una o varias sedes en sus localidades; otros los implementaron sobre la base de instituciones previas, sea dentro de la cartera del ministerio de desarrollo social o de salud por ejemplo, o directamente bajo direcciones específicas de

infancia, adolescencia y familia; otros le suscribieron características propias, avanzando aún más allá de lo estipulado por ley, creando a la vez programas tanto integrales y focalizados; frente a otros que solamente se avocaron a la atención de demanda de vulneración de derechos. Por último, cabe mencionar que aquellos que no adhirieron a la ley cuentan con direcciones de niñez desde las cuales brindan atención a la población local, pero sin poder ejecutar las medidas de protección excepcional de derechos en casos de situaciones graves de vulnerabilidad social las cual quedan en competencia del organismo provincial de manera descentralizada en los denominados Servicios Zonales de Promoción y Protección de Derechos (SZPPD, en adelante).

En particular, en la provincia de Buenos Aires, de acuerdo al art. 16 de la ley 13.298, se establece que “El Poder Ejecutivo designará a la Autoridad de Aplicación del Sistema de Promoción y Protección de los derechos del niño, que tendrá a su cargo el diseño, instrumentación, ejecución y control de políticas dirigidas a la niñez.” El Decreto 300/05 determina que será Autoridad de Aplicación del Sistema de Promoción y Protección Integral de los derechos del niño, creado por la Ley 13.298, el Ministerio de Desarrollo Humano. Con motivo de las modificaciones que ha sufrido el diseño y organización del estado provincial, y por consiguiente, el emplazamiento y la denominación de la repartición que tiene como competencia la aplicación del SPPD, encontrándose desde la última modificación en 2016, dentro de la órbita del Ministerio de Desarrollo Social, en el Organismo Provincial de la Niñez y Adolescencia.

Conforme al mismo art. 16, entre las funciones que le corresponden a la autoridad de aplicación se destacan “ejecutar y/o desconcentrar la ejecución de los programas, planes y servicios de protección de derechos en los municipios que adhieran mediante convenio” (inc. 2.2) y, al mismo tiempo, a “diseñar y aplicar un sistema de evaluación de la gestión de programas y acciones que se ejecuten” (inc.4). Asimismo debe “fijar las pautas de funcionamiento y de supervisión de los establecimientos y/o instituciones públicos y/o privados y/o personas físicas que realicen acciones de prevención, asistencia, protección y restablecimiento de los derechos de los niños” (inc. 9) y a “crear, establecer y sostener delegaciones u otros mecanismos de desconcentración apropiados para el cumplimiento de sus fines” (inc.12), como son los SZPPD creados por el Decreto 300/05.

Ante esta necesidad de garantizar desde el nivel provincial la implementación de la ley, se crean los SZPPD, siendo éstos responsables últimos de garantizar en cada territorio la correcta implementación del Sistema. Entre sus funciones figuran la de 1) coordinar el funcionamiento de los Servicios Locales de Protección de Derechos de su zona; 2) funcionar como instancia superadora de conflictos; 3) actuar en forma originaria en aquellos sitios en que no existan Servicios Locales constituidos; 4) supervisar desde las Regiones el funcionamiento de los Servicios Locales; y por último 5) elevar mensualmente a la autoridad de aplicación informe detallado de la actuación de los Servicios Locales de su zona.

La relación entre los SZPPD y los SLPD resume en gran medida las tensiones y disputas entre el nivel provincial y municipal en la definición de competencias y responsabilidades en el gobierno de la infancia y adolescencia, así como también muestra las fisuras al interior mismo del estado provincial.

Las articulaciones entre los Servicios de Protección, Zonales y Locales, resultan de carácter complejo y conflicto, en tanto y en cuanto, tal como sintetiza Magistris, “implican el desarrollo de relaciones interjurisdiccionales e interinstitucionales que no están exentas de diferencias en los criterios, matrices y modos de intervención respecto de la población beneficiaria, de acuerdo a las trayectorias institucionales, agentes que los conforman así como los contextos de aplicación” (2011:8). La autora también señala que en esta vinculación, incluyen “las distintas jerarquías en juego existentes al interior de la subsecretaría de Niñez, las dificultades de articulación en niveles interjurisdiccionales con los servicios locales, las condiciones laborales de los profesionales de unos y otros servicios, entre otros” (2011:8).

A su vez, se entrecruzan los aspectos político-partidarios y la incidencia que cada municipio tiene en la arena política y en la disputa de recursos, así como también los institucionales y las trayectorias de los profesionales a cargo de los dispositivos, en tanto que el abordaje interinstitucional e interjurisdiccional implica en gran medida un trabajo de carácter “artesanal” en la construcción de criterios y prácticas de intervención.

Esta dimensión “artesanal” que resaltan todos los efectores de los SLPD y los SZPPD como una característica negativa, da cuenta de las dificultades en la construcción de intervenciones integrales que den respuesta a la complejidad de problemáticas que

atraviesan hoy las infancias y adolescencias y sus familias. Ello se debe fundamentalmente a la falta de institucionalización del SPPD asociado a los escasos recursos asignados, la alta rotación y precarización de los trabajadores de la niñez y la falta de definición de procedimientos y competencias concertados a nivel central e implementados de manera descentralizada.

Palabras finales

Este trabajo constituye un primer aproximamiento al diseño e implementación de una nueva institucionalidad en la Provincia de Buenos Aires en el marco de una investigación más amplia que propone centrar la mirada, no en las disputas entre el órgano judicial y el administrativo, que constituyó gran parte de los trabajos académicos en los primeros años de sanción de la ley 13.298 que ponían el eje en la oposición “lo tutelar”/ “judicial” frente a “lo integral” / “administrativo”, sino en las formas concretas que adquiere el proceso de implementación del SPPD.

En síntesis, podemos concluir que la construcción de los Sistemas de Protección Integral, lejos de una imposición lisa y llana de la normativa vigente, se trata un proceso que es interpretado, negociado y redefinido por los propios efectores y agentes que integran el mismo sistema. Asimismo reviste de una gran heterogeneidad y singularidad en cuanto a la complejidad misma del ordenamiento político de la Provincia de Buenos Aires y que ha conllevado a disputas y reordenamientos constantes respecto de las competencias, atribuciones y responsabilidades del nivel provincial y municipal.

El desafío de avanzar en la comprensión de distintas disputas de sentidos entre los distintos niveles y agentes del estado en definir cuál es la mejor forma de gobierno de las infancias y adolescencias en miras a poder brindar algunas directrices que permitan la construcción de políticas realmente integrales para dicha población.

Bibliografía

- Ariès, Philippe (1973): *El niño y la vida familiar en el antiguo régimen*, Ed. Taurus, Madrid.
- Abramovich, Víctor (2006) “Una aproximación al enforque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo”; en: Revista de la CEPAL, N° 88.

-Barna, Agustín (2011) “¿Tensiones en un mundo nuevo? Globalización, política y derechos del niño. Una mirada etnográfica”, IX Reunión de Antropología del Mercosur, Curitiba 2011.

----- (2012) “Convención Internacional de los Derechos del Niño. Hacia un abordaje desacralizador”; en: KAIROS. Revista de Temas Sociales, N° 29, Mayo de 2012. Batallán, G. y Neufeld, M. R. (coord.) (2011). *Discusiones sobre infancia y adolescencia: niños y jóvenes, dentro y fuera de la escuela*, Editorial Biblos, Buenos Aires.

-Beloff, M. y García Méndez, E. (1998) *Infancia, ley y democracia en América Latina*, Ed. Temis-Depalma, Bogotá-Buenos Aires.

-Beloff, Mary (2005) “Reforma legal y derechos económicos y sociales de los niños: las paradojas de la ciudadanía”. Presentación en el IV Séminaire “Perspectives régionales: intégration économique et une protection sans discrimination des droits sociaux et économiques dans les Amériques”, organizado por el Centre d'Études sur le Droit International et la Mondialisation, Montreal, Université de Quebec.

-Bourdieu, Pierre (1997). *Razones prácticas. Sobre la teoría de la acción*. Barcelona: Anagrama.

-Bourdieu, P. y Wacquant, L. (1995). *Respuestas. Por una antropología reflexiva*. México: Grijalbo.

-Carli, Sandra (2002) *Niñez, pedagogía y política. Transformaciones de los discursos acerca de la infancia en la historia de la educación argentina entre 1880 y 1955*, Miño y Dávila, Buenos Aires.

----- (2010) “Prólogo”; en: Llobet, V. *¿Fábricas de niños? Las instituciones en la era de los derechos de la infancia*, Noveduc, Buenos Aires.

- Cillero Bruñol, Miguel (1998) “El interés superior del niño en el marco de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño”; en: García Méndez, E. y Beloff, M. (comps.) *Infancia, Ley y Democracia en América Latina*, Ed. Temis, Bogotá-Buenos Aires.

-Fonseca, Claudia y Schuch, Patrice (2009) *Políticas de **proteção** à infância. Um olhar antropológico*, UFRGS-Editora, Porto Alegre.

-Goldstein, M. Florencia (2014) [El ser niño/a. Cruce entre lo público y lo privado. Tesis de Licenciatura. Universidad de Buenos Aires. Facultad de Filosofía y Letras. Ciencias Antropológicas.](#)

- Grinberg, Julieta (2004) *Características y funcionamiento del entramado burocrático de protección y atención a la infancia en la Ciudad de Buenos Aires. Zonas grises en torno a las intervenciones con chicos*, [El ser niño/a. Cruce entre lo público y lo privado. Tesis de Licenciatura. Universidad de Buenos Aires. Facultad de Filosofía y Letras. Ciencias Antropológicas.](#)

-Guemureman Silvia y Azacarte Julieta (2005) “Informe sobre la cuestión legislativa en la Provincia de Buenos Aires”, en: <http://www.observatoriojovenes.com.ar>

-Llobet, Valeria (2009) “Las políticas sociales para la infancia, la psicología y el problema del reconocimiento”. Investigaciones en Psicología. Revista del Instituto de Investigaciones de la Facultad de Psicología.

----- (2010) *¿Fábricas de niños? Las instituciones en la era de los derechos de la infancia*, Noveduc, Buenos Aires. Martinez, M. Josefina (2004) “Paternidades contenciosas. Un estudio sobre filiaciones, leyes y burocracias”; en: Tiscornia, Sofía (comp.) *Burocracias y violencia. Estudios de antropología jurídica*, Ed. Antropofagia, Buenos Aires.

-López, Ana Laura (2008) “Los largos y sinuosos caminos de la reforma: Acerca de la transformación legislativa e institucional de la Provincia de Buenos Aires. Poder, resistencias, desidia y, por último, derechos de la infancia”. Publicado en sitio web observatoriojovenes.com.ar Sección Publicaciones / Informes observatorio.

-Magistris, Gabriela (2011) “Procesos de institucionalización de derechos en las políticas de infancia en la provincia de Buenos Aires”. VI Jornada de Jóvenes Investigadores. Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales (UBA), Buenos Aires.

-Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1976) “Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación”, CEDES; en: Proyecto de Modernización del Estado Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, *Lecturas sobre el Estado y las Políticas Públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*, octubre 2007, Buenos Aires, pp. 555-583.

-Stuchlik, Silvia Alejandra (2015) *Capacidades estatales para la gobernabilidad de los sistemas de protección integral de derechos Estudio de caso: El Sistema de Protección Integral de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires: 1996-2012*. Tesis de Maestría Universidad de San Andrés. Maestría en Administración y Políticas Públicas.

-Villalta, Carla (2008) “La administración de la infancia en debate. Entre tensiones y reconfiguraciones institucionales”; en: *Estudios en Antropología Social*, Centro de Antropología Social, IDES, Vol. 1 No. 2, pp. 81- 99.

----- (2010) “La administración de la infancia en debate. Entre tensiones y reconfiguraciones institucionales”. En: *Estudios en Antropología Social*, No. 2, Vol. 1, pp. 81-99. Buenos Aires: CAS/IDES.